



تحلیل نظام انتخابات از منظر قانون جدید احزاب

سی‌وششمین نشست از سلسله نشست‌های «گفتگوهای راهبردی» در تاریخ ۱۹ بهمن‌ماه ۱۳۹۵ با سخنرانی آقای دکتر داوود فیرحی، عضو هیئت علمی دانشگاه تهران و با عنوان «تحلیل نظام انتخابات از منظر قانون جدید احزاب» در تالار تدبیر مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری برگزار شد. ۴۷

قانون احزاب ما بیشتر از جنس جواز بوده که در ادبیات فقهی از جنس کراهت است. حکمرانی حزبی هنوز نه تنها در نظام سیاسی، بلکه در جامعه هم رایج نیست. سیاست‌های کلی انتخابات برای افزایش مشارکت است، نه برای حکمرانی حزبی. برگزاری نشست تحلیل نظام انتخابات از منظر قانون جدید احزاب با سخنرانی آقای دکتر داوود فیرحی در راستای بررسی این مبحث راهبردی برگزار گردید. به منظور بهره‌مندی پژوهشگران و دانشجویان خلاصه‌ای از سخنرانی مذکور به شرح زیر منتشر می‌شود.

پژوهش اصلی من چهار قسمت داشت:

۱- توضیح موضوع‌شناسانه حزب

۲- بحث‌های حکمی و فقهی حزب

۳- قانون‌گذاری حوزه حزب

۴- رابطه حزب با مسائل مهمی همچون انتخابات.

آنچه که خدمت دوستان ارجمند در این جلسه عرض می‌کنم قسمت چهارم یعنی بررسی مسئله حزب و نسبت آن با انتخابات است. ما از سال ۱۹۰۵ میلادی یعنی ۱۲۸۵ شمسی با مسئله دموکراسی مواجه هستیم. اما تا کنون دو رکن مهم دموکراسی یعنی نظام انتخابات و مسئله حزب با همدیگر پیوند ارگانیک یا مکانیکی پیدا نکردند. اتفاقاً یکی از دلایل عدم توسعه سیاسی ما هم برمی‌گردد به فقدان ارتباط ارگانیک یا مکانیکی بین این دو نهاد، نهاد انتخابات و نهاد حزب.

در این پژوهش من سعی کردم دو چیز را از هم جدا کنم: یکی مسئله حزب و دیگری حکمرانی حزبی. معنی این قضیه این است که بودن یا نبودن حزب در یک کشور لزوماً به معنی حکمرانی حزبی نیست. جالب این است که در کشور ما همیشه صحبت این بود که حزب باشد یا نباشد. اما اگر حزب باشد ولی حکمرانی حزبی نباشد حزب خودش یک عنصر اختلال خواهد بود. شاید تازگی این پژوهش در همین باشد که بین تحزب و حکمرانی حزبی تفکیک ایجاد کرده است و خواسته است توضیح بدهد که احزاب در شرایط عدم حکمرانی حزبی رشد نمی‌کنند. حکمرانی حزبی هنوز نه تنها در نظام سیاسی بلکه در جامعه هم رایج نیست. البته قانون اساسی جمهوری اسلامی (مستقیم یا غیرمستقیم) از حزب صحبت کرده است. اصل بیست و شش این قانون گفته است: احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی آزاد هستند. مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی و مواردی مشابه را نقض نکنند. مواد دیگری که به صورت غیرمستقیم به حزب می‌پردازند دو ادعا دارند: (۱) حاکمیت مال مردم است. (۲) این حاکمیت از طریق انتخابات محقق می‌شود. اما رابطه‌ای میان این مواد با اصل بیست و شش در قانون اساسی برقرار نشده است. یعنی نگفته است انتخابات از طریق مکانیزم حزبی هست. جالب این است که اصول دیگر (مثلاً اصول مربوط به نظارت شورای نگهبان) اساساً چنین رابطه‌ای را قطع کرده است.

یکی از فرضیه‌ها در حزب‌پژوهی‌های آکادمیک این است که حزب دوقلوی انتخابات است. یعنی اگر به لحاظ سازمانی رابطه حزب با انتخابات قطع بشود، حزب دچار زوال می‌شود. اگر حزب باشد ولی با قانون انتخابات مرتبط نباشد و ارتباط معنادار نداشته باشد دموکراسی آن جامعه یا پوپولیستی می‌شود یا تشریفاتی. ما در تاریخ معاصرمان سه قانون در مورد حزب داشته‌ایم:

(۱) قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی مصوب ۱۲۸۷ شمسی؛ یعنی اولین قانون انتخابات ما که وجود انجمن‌ها در آن اولین نشانه‌های ظهور احزاب است.

(۲) قانون ۱۳۶۰ که معروف به قانون اول فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های صنفی هست.

(۳) قانونی آخری که در آبان ۹۵ ابلاغ شد. قانون سال ۶۰ با قانون سال ۹۵ یک تداوم‌های خراب دارد و محاسنشان چنان حاشیه‌ای است که نمی‌توان چندان آن‌ها را کارآمد دانست. ماده یک قانون سال ۶۰ می‌گوید: حزب، جمعیت، انجمن، سازمان سیاسی و امثال این‌ها تشکیلاتی هستند که دارای مرامنامه و اساس‌نامه هستند و توسط یک گروه هم تأسیس شده‌اند که اهداف و برنامه‌های این‌ها مربوط به اصول اداری کشور هست. به وضوح گفته است که اساسنامه احزاب مربوط به اصول اداره کشور است. یعنی قانون‌گذار خواسته است بگوید هدف از تأسیس حزب درگیری در اداره کشور هست. در قانون ۹۵ هم همین حرف را زده است. فقط مزیتش آن است که حزب را از بقیه تشکلهای جدا کرده است و در نتیجه ما برای نخستین بار قانون خالص حزبی داریم.

ماده اول قانون احزاب هم در سال ۶۰ هم در سال ۹۵ این انتظار را ایجاد می‌کند که هدف ذاتی حزب، مشارکت دموکراتیک در قدرت است. اما این اصل آغازین با دو ناسازه مواجه است. ناسازه اول همان طور که پیش از این توضیح دادیم این است که ما احزاب داریم ولی حکمرانی حزبی نداریم. دومین ناسازه آن است که تاریخ یک صد و ده ساله اخیر ما نشان داده است که حزب ضرورت تاریخی دارد. چرا ضرورت تاریخی دارد؟ به این دلیل که هر کسی که خواسته است به هر دلیلی حزب را حذف کند ناموفق بوده است. چرا که حزب دوقلوی دولت مدرن است. پس حزب ضرورت دارد اما اگر شما نخواهید درستش را تأسیس کنید خرابش می‌آید.

سه بدیل در حکمرانی

در اصل حزب به این دلیل ضروری است که دشواری حکمرانی بدیل‌های حزب بیشتر است. ما سه بدیل بیشتر در حکمرانی نداریم: (۱) آقای ناطق اسم این را گذاشته بود حکمرانی موجی. می‌گفتند وقتی حزب نباشد یک موجی در جامعه به پا می‌شود و بعد افکار عمومی را با خودش همسان می‌کند بدون اینکه تجربه حکومتی داشته باشد وارد دولت می‌شود و تا بتواند خودش را تطبیق بدهد تقریباً آثار منفی‌اش را برجای گذاشته است. (۲) بدیل دوم حکمرانی حزبی حکمرانی سازمانی یا تک‌حزبی است. مثل حکمرانی نظامی یا حکمرانی احزاب واحد. خیلی‌ها گفته‌اند این نوع حکمرانی‌ها دوام ندارد. استدلال مرحوم آقای هاشمی در مورد دوام نیاوردن حزب جمهوری اسلامی این بود که این حزب اصلاً رقیب نداشت. (۳) سومین بدیل هم حکمرانی شخصی یا محفلی است. این واژه را مرحوم آقای بهشتی اختراع کردند. استدلال ایشان این است: می‌گویند در دولت مدرن اصولاً در هیچ دولتی حکومت شخصی امکان ندارد. حاکم مجبور است که به گروهی تکیه کند و چون حزب نیست محافل پیدا می‌شوند. محفل هم چون اصل و نسبش مشخص نیست پاسخ‌گو هم نیست. ما چاره‌ای نداریم جز اینکه یا حکمرانی حزبی داشته باشیم یا به یکی از این بدیل‌های سه‌گانه تن بدهیم. و در واقع حکمرانی حزبی بد از بدیل‌های سه‌گانه بهتر است.

پنج مدل قانون‌گذاری احزاب

اما به طور کلی قانون‌گذاری احزاب از پنج مدل خارج نیستند. بعضی قانون‌گذاری‌ها از اساس حزب را تحریم می‌کنند. جامعه ما الان این مدل را ندارد. چون جامعه ما قانون احزاب دارد. دومین مدل جواز است. مدل جواز می‌گوید حزب باشد ولی خیلی ربطی هم به دولت نداشته باشد. مدل قانون‌گذاری حزبی ما از این جنس است؛ در این مدل یک خط قرمز و یک مشوق وجود دارد. خط قرمز این است که به ساحت دولت نزدیک نشوند. مشوقش هم این است که اگر بتوانند تنور انتخابات را گرم کنند جایزه می‌گیرند. منتها جایزه‌شان این نیست که وارد دولت شوند بلکه جایزه‌شان این است که مورد پذیرش دولت قرار می‌گیرند و حذف نمی‌شوند. سومین مدل مدل ترغیب است. یعنی نه تنها حزب را می‌پذیرند بلکه حزب را تشویق هم می‌کنند. سه مدل تشویقی چنین است: یک؛ این که کاندیدای حزبی امتیازاتی بیش از کاندیدای مستقل داشته باشد. (مثلاً در تبلیغاتش یا احراز صلاحیتش؛ یعنی گفته شود چون موسسین حزب مورد تأیید نظام

هستند و آنها این شخص را تأیید کرده‌اند صلاحیت دارد). دو؛ اینکه اگر حزب بتواند بیش از چند کاندیدا را وارد مجلس کند می‌تواند از کمک‌های دولتی برخوردار باشد (یعنی دولت دارد به حزب به عنوان کارخانه تولید حکمرانی یارانه می‌دهد). سومین شیوه تشویق هم شیوه تشویق جمعیتی است. اما چهارمین مدل قانون‌گذاری احزاب قانون‌گذاری حمایتی است که فراتر از تشویق صرف است. این نوع حمایت اگر از حد ترغیب گذشت دموکراسی را می‌خورد (نمونه‌اش در سوریه که اینقدر از حزب بعث حمایت شد که به وضعیت تک‌حزبی منجر شد). پنجمین مدل قانون‌گذاری مدل الزام و تجویز است. در این مدل طراحی انتخابات به گونه‌ای است که اداره جامعه باید از مسیر حزب بگذرد (مثل آلمان). اگر این الگوی پنج‌گانه را در نظر بگیریم به نظر می‌آید که قانون احزاب ما بیشتر از جنس دوم یعنی از جنس جواز است که در ادبیات فقهی ما از جنس کراهت است. یعنی ممنوع نیست اما مهم هم نیست.

حزب و قانون انتخابات

اما علاوه بر قانون‌گذاری مستقیم احزاب از طریق قانون انتخابات هم می‌توان در مورد احزاب قانون‌گذاری کرد. خیلی‌ها این جمله را گفته‌اند که قانون انتخابات، قانون اساسی دوم یک کشور است و حتی مهم‌تر از قانون اساسی اول است. چرا به این شکل است؟ چون قانون انتخابات دروازه اجرای قانون اساسی است. در ایران دو مرتبه در مورد انتخابات قانون‌گذاری شده است. یکی مشروطه و دیگری جمهوری اسلامی. دوره پهلوی هم به نوعی ادامه مشروطه بود. در هر دو مورد هم قانون انتخابات تقریباً سرنوشت واحدی دارد. یعنی ما در دوره جمهوری اسلامی از دیدگاه رابطه حزب و انتخابات پیشرفت ملموسی نکردیم. تعداد احزابمان زیاد شده است. اما ماهیت این ارتباط یکی هست. اگر دولتی این ارتباط را به رسمیت نشناسد احزاب دو شکل پیدا می‌کنند. یا احزاب به تدریج تبدیل می‌شوند به هیئت‌های خانوادگی و محفلی. یا احزاب تبدیل می‌شوند به احزاب دولتی. مثل حزب جمهوری اسلامی یا حزب رستاخیز و موارد مشابه این. در دوره مشروطه که قانون انتخابات شکل گرفت برگزاری انتخابات بر عهده انجمن‌های ایالتی و ولایتی گذاشته شد. آن زمان انجمن‌ها کمی قدرتمند بودند و می‌توانستند نمایندگانشان را وارد مجلس شورای ملی بکنند. یعنی انجمن‌های مشروطه به لحاظ ساخت قدرت و رابطه‌ای که با انتخابات داشتند از احزاب امروز قوی‌تر بودند. به همین دلیل هم هست که مجلس دوم قوی و پرهیجان است. اما به تدریج این انجمن‌ها ضعیف شدند و بعدها به ناظر صرف تبدیل شدند. بعد در دوره پهلوی و سپس در دوره جمهوری اسلامی انجمن‌ها جای خودشان را به شوراهای محلی دادند که هیچ شباهتی به حزب ندارند.

حزب و سیاست‌های کلی انتخابات

اما یک سند دیگر سیاست‌های کلی انتخابات است که آن هم در ۲۴ مهر همین امسال از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد. بند چهار این سیاست‌ها اشاره‌ای به شکل‌های سیاسی کرده است و از شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و شکل‌های سیاسی و اعلام به مراجع ذیصلاح و اعمال نظارت دقیق بر آنها سخن گفته است. این سیاست‌های کلی به جای اینکه در انتخابات از احزاب حمایت بکند جهتگیری کلی‌اش به سمت کنترل احزاب است.

می‌گوید احزاب کمک کنند که قانون انتخابات داغ بشود. اما اجازه نمی‌دهد احزاب وارد حکومت بشوند. در بند شش هم احزاب را در کنار نامزدهای مستقل نشانده است و هیچ ترجیحی برای احزاب قائل نشده است. همچنین هیچ جایی به شورای نگهبان تکلیف نکرده است که حزب را از این جهت که حزب است در نظر بگیرد. بنابراین سیاست‌های کلی انتخابات سیاست‌هایی برای افزایش مشارکت است نه برای حکمرانی حزبی.

بخش پرسش و پاسخ نشست

در بخش پرسش و پاسخ دکتر شکوری‌راد دلیل اصلی ناکامی احزاب را نه قانون بلکه فرهنگ ما دانستند. به گفته ایشان در حوزه‌های ما نوعی شخصیت‌محوری وجود دارد و مراجع هر کدام یک حوزه‌ای را برای خودشان دارند و عده‌ای هم با آن‌ها کار می‌کنند و اشکال کارش هم این است که خیلی هم با هم گفتگو نمی‌کنند که بنشینند توافق کنند. این فرهنگ منتقل شده است در عرصه سیاست و عملاً به وضع غالب تبدیل شده است. به گفته ایشان ما نه تنها در حاکمیت بلکه در مجموعه‌های اصلاح‌طلب هم با این مشکلات مواجه هستیم.

در ادامه دکتر میردامادی وضعیت حاضر ما را ناشی از این دانستند که نظام ما منبعت از یک انقلاب بوده است. به گفته ایشان نظام ما یک نظام منبعت از انقلاب است و پدیده‌ای که ما با آن مواجه هستیم تا حدی طبیعت یک نظام انقلابی است. یعنی در نظام انقلابی تصور اولیه این است که مردمی که انقلاب کرده‌اند خودشان به صورت مستقیم می‌توانند با حاکمیت در ارتباط باشند و احتیاجی به حلقه‌های واسط ندارند. بنابراین خیلی توجیهی برای حزب دیده نمی‌شود. همین وضعیت در فرآیند استقلال آمریکا وجود داشت پیش از استقلال تقریباً همه یا عمده رهبران استقلال آمریکا مخالف حزب بودند. در قانون اساسی آمریکا هم به دلیل مخالفتی که بود حزب نیامده است. ولی بعد به تدریج پذیرفته شد و احزاب سامان پیدا کردند. همین تفاوت انقلابی یا غیرانقلابی بودن در تفاوت تحول سیاسی در انگلیس و فرانسه مشهود است. در انگلیس در قرن شانزده و هفده که سیر تحولات تدریجی است بحث حزب و احزاب هست. ولی در فرانسه که سیر تحولات انقلابی هست حزب وجود ندارد. به نظر می‌آید حزب در فرانسه در حدود ۱۹۰۰ یعنی صد سال دویست سال بعد از انگلیس مطرح می‌شود. علاوه بر این دکتر میردامادی یک ضعف ساختاری نظام انتخاباتی ما را به این شرح بیان کردند: به طور کلی نظام انتخاباتی یک مرحله‌ای متناظر با نظام دوحزبی است و نظام انتخاباتی دو مرحله‌ای متناظر با نظام چندحزبی است. من بعید می‌دانم کشوری وجود داشته باشد که برخی از انتخابات‌هایش یک مرحله‌ای باشد و برخی دیگر دو مرحله‌ای باشد. ولی در کشور ما انتخابات مجلس و انتخابات ریاست‌جمهوری دو مرحله‌ای است و انتخابات شوراها و خبرگان یک مرحله‌ای است. دکتر میردامادی در ادامه با بیان اینکه خود ما نیز از ظرفیت‌های همین قانون اساسی برای تقویت احزاب استفاده نکردیم یک نمونه از ظرفیت‌های ما برای تقویت احزاب را این چنین شرح دادند: در کشورهایی که می‌خواهند نظام حزبی را تقویت کنند انتخابات را به سمت انتخابات تناسبی سوق می‌دهند. انتخابات‌ها در بعضی کشورها تناسبی در بعضی اکثریتی و در بعضی هم نیمه‌تناسبی است. آلمانی که شما اشاره کردید انتخابات نیمه‌تناسبی دارد. نیمی از نمایندگان با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند نیمی از نمایندگان با رأی به احزاب انتخاب می‌شوند. چنین نظام انتخاباتی ملازم احزاب است. من منعی نمی‌بینم در قانونمان که ما بیاییم در مرحله اول انتخابات

شوراهایمان را نیمه تناسبی کنیم. به صورت آزمایشی هم این را در کلان‌شهرها انجام دهیم. در تهران می‌تواند در انتخاباتِ شوراها پنجاه درصدش رأی به نامزدها و پنجاه درصدش رأی به احزاب باشد. اگر این الگو موفق بود به جاهای دیگر تعمیمش بدهیم.

در ادامه آقای فتاحی این نظر را بیان کردند که مشکل ما آن است که در طراحی نظام‌هایمان دقت نکردیم به گونه‌ای که خلأهایی را به وجود آورده‌ایم که در گذر زمان یک بخش‌هایی از این نظام سیاسی دچار تورم قدرت سیاسی و اقتصادی شدند. نتیجه‌اش این شده است که حتی اصول متریقی قانون اساسی هم در بسیاری موارد زیر پا گذاشته شد. دکتر سرزعی از دیدی متفاوت مسئله حزب را از منظر اقتصادی به بحث گذاشتند. ایشان با ارجاع به کتاب درک دموکراسی مدعی شدند که اقتصاد مقیاس به خوبی تشکیل احزاب را توجیه می‌کند. وقتی فرد به تنهایی کاندیدا می‌شود باید هزینه سنگین‌تری بدهد تا وقتی که از مسیر حزب و به صورت جمعی اقدام می‌کند.

به نظر آقای شمس نوآوری رویکرد دکتر فیرحی در این است که مسئله انتخابات و طراحی نظام انتخاباتی را به منزله یک مسئله فنی صورتبندی کرده‌اند. ایشان به نقد رویکردی پرداختند که مشکل را مشکلی فرهنگی می‌داند. آقای شمس همچنین مدعی شدند قانون احزاب هم خیلی تأثیرگذار نیست. چرا که خیلی از کشورهای توسعه‌یافته قانون احزاب ندارند. قانون احزاب بعد از جنگ جهانی دوم نوشته می‌شود که کارآمدترین‌شان آلمان است. اما کشورهای توسعه‌یافته‌ای مثل آمریکا قانون احزاب ندارند.

در پایان نیز آقای فیرحی چند نکته تکمیلی را در مورد نظرات حاضرین بیان کردند. ایشان یک بار دیگر بر این نکته تأکید کردند که فرضیه من این نیست که حزب در ایران شدنی نیست. یا اینکه نگاه بدبینانه‌ای به امکان حزب داشته باشیم. وقتی که صحبت می‌کنیم که حزب ضرورت دارد دیگر بدبینی و خوش‌بینی معنی ندارد. یعنی چه ما بخواهیم و خوش‌بین باشیم به حزب چه نخواهیم و بدبین باشیم به آن حزب خودش می‌آید. تصور من این بود که حزب از سازمان زندگی ما حذف‌شدنی نیست. حالا چه اپوزیسیون حزب را تشکیل دهد چه پوزیسیون حزب را تشکیل دهد، حزب حذف‌شدنی نیست. دکتر فیرحی با تأیید نظرات آقای شمس گفتند: من هم مثل آقای شمس فکر می‌کنم که مسئله تکنیک است. علتش این است که در هیچ جامعه‌ای این‌گونه نبود که اول فرهنگ عوض شود بعد حزب شکل بگیرد. اتفاقاً قانون‌گذاری حزبی که یک قانون‌گذاری خوبی بود فرهنگ را عوض کرد. من خیلی به تصلب فرهنگ باور ندارم. به باور دکتر فیرحی ما در جمهوری اسلامی از این حیث که دیگر حزب را ویروس وحدت‌شکن نمی‌دانیم پیشرفت کرده‌ایم. همچنین دکتر فیرحی به صراحت مدعی شدند که ولایت فقیه مانع حکمرانی حزبی نیست. به گفته ایشان خود آقای بهشتی معتقد بود ولایت فقیه با سازمان حزبی به مراتب بهتر و آبرومندانه‌تر قابل پیاده‌سازی هست. می‌شود توضیح داد که چون ولایت فقیه داریم احتیاج به حزب داریم. بحث من این است که قضیه را برگردانیم به تکنیک. تصور من این است که توجه به تکنیک قانون‌گذاری مهم‌ترین چیز است.